



## Agências Reguladoras Brasileiras: Avaliação e Desafios\*

JOSÉ CLAUDIO LINHARES PIRES  
ANDREA GOLDSTEIN

**RESUMO** Este artigo faz uma avaliação da atuação das agências regulatórias brasileiras, a partir da análise daquelas responsáveis pela regulação dos setores de telecomunicações, energia elétrica e petróleo. O objetivo deste artigo é contribuir para a reflexão e o aperfeiçoamento da atuação desses órgãos, extraíndo lições para aqueles setores que ainda estão implementando seus marcos regulatórios.

**ABSTRACT** *This article evaluates the Brazilian regulatory agencies, based on the analysis of those responsible for the regulation of the telecommunications, electrical and oil sectors. The objective of this evaluation is to reflect on and perfect the performance of these agencies, from which we hope to have learnt lessons in order to avoid problems in the sectors whose regulatory framework is still under construction.*

---

\* Este artigo – parte do programa de pesquisa de 2001 do Centro de Desenvolvimento do OCDE e do Departamento de Economia do BNDES – foi preparado para apresentação no Fórum Anual da Secretaria de Política Industrial e Comercial (Johannesburgo, 10 a 12 de setembro) e para a Conferência Anual da Sociedade Internacional para Nova Economia Institucional (Berkeley, 13 a 15 de setembro). Os autores se beneficiaram dos comentários de Alejandra Herrera, Armando Castellar Pinheiro, Fabio Giambiagi, Helena Caetano de Araújo, Kiichiro Fukasaku e Russel Pittman, isentando-os, no entanto, de qualquer eventual imprecisão.

O que estamos fazendo na prática?  
Criando agências de regulamentação. Criando um novo Estado. E quando falo de regulamentação estou pensando também na radicalização da democracia. Controlar vai no sentido de radicalizar a democracia.”  
Fernando Henrique Cardoso (*Veja*, 10/09/97)

## 1. Introdução

O Brasil está atravessando uma transição institucional nos setores que fornecem serviços públicos que, historicamente, caracterizavam-se por serem monopólios estatais. Três fatores principais explicam esse movimento:

- escassez de recursos fiscais para financiar os investimentos necessários;
- inovações tecnológicas que refutam a organização industrial tradicional baseada no monopólio que, por sua vez, era uma forte justificativa para a propriedade do Estado; e
- mudanças políticas e ideológicas que diminuíram a restrição à propriedade privada de indústrias consideradas estratégicas.

O resultado é um conjunto de políticas que visam harmonizar um modelo privado e competitivo com o objetivo de melhorar a eficiência, ampliar a oferta e reduzir os preços para usuários e consumidores.

Um elemento essencial nesse processo foi a criação de uma inovação institucional para a atuação do Estado – agências reguladoras com autonomia operacional e financeira. Essas características são necessárias para introduzir flexibilidade e agilidade à missão regulatória, permitindo a implementação de políticas *ad hoc* através de resoluções, portarias e atos administrativos. Seu *status* de autarquia especial também atende às necessidades de atuar eficientemente em um ambiente de crescente complexidade técnica, aumento do número de participantes, conflitos de interesses e necessidade de arbitragem e coordenação com outros órgãos governamentais. Por fim, a característica de independência das agências vai permitir separar as atividades de governo das atividades de Estado, contribuindo para constituir um ambiente institucional estável e transparente, necessário para reduzir riscos regulatórios e atrair investimentos.

Apesar do curto tempo de vida das agências reguladoras brasileiras, elas já produziram um volume considerável de decisões regulatórias e uma expo-

sição relativamente alta à mídia.<sup>1</sup> Este estudo tem dois objetivos principais. Em primeiro lugar, avaliar o desempenho das agências brasileiras de regulamentação nos setores de infra-estrutura selecionados – energia elétrica (Aneel), gás natural e petróleo (ANP) e telecomunicações (Anatel) e, em segundo, analisar os principais desafios para elaborar propostas de políticas que visem melhorar seu desempenho, buscando também transmitir as lições a outras indústrias que ainda estão no processo de estabelecimento de um novo marco regulatório.

Embora alguns estudos forneçam avaliações *ex ante* da estrutura normativa na qual as agências reguladoras operam, este artigo é um dos primeiros a analisar detalhadamente sua atividade e seus efeitos. FGV (2001) faz abordagem similar, embora se concentre em arranjos contratuais específicos e não no desempenho das agências reguladoras. O trabalho de Muller e Pereira (2000) também é semelhante no uso de uma abordagem institucional, embora sua análise seja claramente *ex ante*.

Visando atingir os objetivos propostos, este artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção apresenta o instrumental teórico em que se baseou a análise das agências, em particular, seguindo Levy e Spiller (1994), distinguindo aspectos relacionados à governança regulatória e aos incentivos regulatórios. A terceira seção constitui uma visão geral da experiência regulatória brasileira. A quarta seção efetua a avaliação das decisões mais importantes das agências – resoluções, portarias e demais atos administrativos. Adotando a metodologia proposta por Artana, Navajas e Urbiztondo (1998), é analisado se: a) as intervenções se basearam nos termos estabelecidos nos contratos originais ou em suas posteriores modificações; b) as referidas decisões foram motivadas por um evento inesperado e/ou imperfeições contratuais;<sup>2</sup> c) as decisões foram questionadas pelas empresas (ou outras partes interessadas), como essas controvérsias foram resolvidas e quem esteve envolvido nesse processo.

Nas considerações finais, a partir de uma perspectiva comparativa com outros países, são identificados os principais desafios à melhoria da estrutura regulatória existente.

---

1 A Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) foi criada em 1996, enquanto a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP) foram instituídas em 1997.

2 Como contratos são incompletos por definição, eles podem ser renegociados porque várias contingências não foram previstas.

## 2. Uma Estrutura Geral para Avaliar a Regulação de Serviços Públicos

A especificidade das empresas prestadoras de serviços públicos em relação às demais empresas reside no fato de possuírem componentes de monopólio natural, de maneira que os aumentos de eficiência provenientes de uma transferência de propriedade para um investidor privado podem não se traduzir em ganhos de bem-estar social se a firma continuar a agir como um monopolista desregulado. É por esse motivo que a privatização necessita vir acompanhada da criação de um marco regulatório que promova a concorrência onde possível e, na impossibilidade de fazê-lo devido a peculiaridades técnicas e econômicas da indústria em questão, que reproduza essas condições de competição por meio da regulação, de forma que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com qualidade e nível de preços que obteriam em um ambiente competitivo.<sup>3</sup>

Essa intervenção regulatória é feita por instituições de salvaguarda, que devem ser criadas antes ou simultaneamente ao processo de privatização [Spiller (1993)]. A constituição de agências reguladoras independentes representa uma tentativa de construir essas salvaguardas com base na necessidade de fazer uma ruptura na governança regulatória tradicional dos serviços públicos. Essas instituições têm a função de melhorar a *governança regulatória*, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concedente, de não cumprimento dos contratos administrativos, além de reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros.<sup>4</sup> Por outro lado, normas específicas sobre questões como estrutura de mercado, tarifas e regras de interconexão constituem os *incentivos regulatórios*.

---

3 Embora não exclusiva, a crescente concorrência é uma meta principal de longo prazo associada à privatização: “É uma verdade essencial que a troca de um monopolista público por seu equivalente privado não regulamentado não é uma garantia de aumento da eficiência das empresas ou das chances do governo de manter-se no poder por consumidores satisfeitos” [Galal et al. (1994, p. 579)].

4 A constituição das agências reguladoras rompe com a forma de intervenção regulatória tradicional feita diretamente pelos ministérios. O papel das agências na criação de salvaguardas em um ambiente privado fica bem evidenciado por Smith (1997b), que argumenta que a alocação das responsabilidades entre agências e ministérios deve ser decidida com base em quatro fatores: a) se devem prevalecer critérios políticos ou técnicos; b) se podem ocorrer conflitos de interesse significativos pela divisão das responsabilidades; c) se há efeitos do tipo “aprender fazendo” e economias de escopo que possam vir a favorecer a concentração de responsabilidades; e d) se as autoridades políticas têm confiança na agência (ou, mais em geral, nas agências como uma “tecnologia institucional para propósito geral”).

A implementação da regulação implica custos de transação, pois as agências e as firmas reguladas incorrem em custos quando negociam a melhoria de uma falha de mercado, de maneira que a regulação pode ser analisada como um problema contratual. As instituições políticas e sociais não apenas afetam a habilidade de restringir a ação administrativa, mas também têm um impacto independente sobre o tipo de regulação que pode ser implementada e, assim, sobre o equilíbrio apropriado entre compromisso e flexibilidade. Em particular, para complementar os procedimentos regulatórios de maneira a intensificar o bem-estar social, três mecanismos de restrição da ação administrativa arbitrária devem estar presentes [Levy e Spiller (1994)]:

- limitações substanciais sobre o arbítrio do regulador;
- limitações formais ou informais sobre mudanças no sistema regulatório; e
- instituições que reforcem as limitações formais substantivas ou procedimentais.

Esses princípios são relativamente gerais. Para que sejam efetivos, devem ser complementados por um conjunto de regras específicas que forneçam salvaguardas contra comportamentos oportunistas dos reguladores. A tendência mundial de reforma de governança regulatória tem sido a designação de autoridades regulatórias independentes com poderes bem definidos e cujo exercício de sua missão seja baseado em marcos regulatórios previamente definidos, especialmente no que concerne a regimes tarifários, aos fóruns para arbitrar controvérsias e ao papel da autoridade antitruste existente para o monitoramento do acesso às redes e da concorrência nos mercados de serviço liberalizados. No entanto, há um *trade-off* importante entre a redução dos riscos regulatórios e a manutenção da flexibilidade para buscar a eficiência e outras metas, visto que o estabelecimento dessas regras de governança não elimina a necessidade de delegação de discricionariedade técnica às agências para poderem reagir às constantes mudanças tecnológicas e das circunstâncias de demanda.

A definição dessas salvaguardas nos países em desenvolvimento é ainda mais importante tendo em vista a tradição de ruptura contratual e de fragilidade institucional. Diante desse contexto, é desejável, na estruturação dos novos órgãos reguladores, que sejam estabelecidos critérios objetivos para a contratação do corpo funcional (por exemplo, admissão, por meio de concurso público de provas e títulos etc.), bem como em relação às respectivas remunerações, que deverão ser compatíveis com as percebidas pelos empregados das empresas privadas que atuam na mesma área econômica.

Além disso, é necessário que seja preestabelecido o alcance do poder de intervenção de tais entes na área objeto de sua regulação. O debate sobre a independência dos reguladores, especialmente nos países em desenvolvimento, concentrou-se nas garantias outorgadas aos seus dirigentes, caracterizadas pelo impedimento de demissão sem justa causa, pela condução ao cargo mediante mandato sujeito à aprovação do Senado Federal e pela escala de pagamento *ad hoc* acima das regras de salário restritivo do serviço público e pela autonomia gerencial.

A agenda normativa e positiva, no entanto, não deve se limitar à “despolitização” da economia através do fortalecimento das regras sobre conduta burocrática e o estabelecimento de agências independentes [Chang (2002)]. De acordo com Smith (1997a):

As pessoas nomeadas para essas posições devem ter qualidades pessoais de modo a resistir a pressões e incentivos inadequados. Elas devem exercer sua autoridade com habilidade para conquistar o respeito dos agentes, intensificar a legitimidade do seu papel e de suas decisões, e construir sua independência efetiva.

### 3. Uma Visão Geral da Experiência Regulatória Brasileira<sup>5</sup>

#### Antes da Privatização

O regime regulatório pré-privatização, por atribuir às *holdings* federais responsabilidades de planejamento e execução de políticas, claramente turvou a relação entre o regulador e o regulado, permitindo um alto grau de arbítrio no exercício do poder de monopólio por parte das empresas estatais. Além disso, as competências foram divididas entre vários ministérios, autoridades locais e empresas públicas, exceto no que se refere ao estabelecimento das tarifas, cujo crivo final era de órgãos vinculados à área econômica. A prática de requisitar funcionários das empresas reguladas estatais também contribuiu para desestimular o desenvolvimento de capacidades independentes e autônomas dentro dos órgãos de regulamentação. As decisões regulatórias, com frequência, eram subordinadas a objetivos políticos macroeconômicos ou sociais, como, por exemplo, controle da inflação e universalização dos serviços. Nenhum desses objetivos foi atingido, mas um conjunto de ineficiências de longo prazo foi inserido. Além

---

<sup>5</sup> Esta seção toma como base e amplia o trabalho anterior dos autores, especialmente Goldstein (1999), Pires (1999b) e Pires e Piccinini (1999).

disso, embora o Brasil tivesse uma lei de concorrência desde 1962, a ação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) foi reprimida por muitos anos, e a era moderna na política de concorrência no país começou apenas em 1994, quando foi promulgada uma nova lei de concorrência, dando independência ao Cade.<sup>6</sup>

As principais empresas no setor de telecomunicações, energia elétrica e petróleo eram *holdings* de capital aberto (empresas de economia mista), tendo o Estado a propriedade da maioria do capital votante, e eram monitoradas por departamentos vinculados aos ministérios correspondentes [Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee) e Departamento Nacional de Combustíveis (DNC)].<sup>7</sup>

Sob outros aspectos, no entanto, havia algumas diferenças importantes. A Telebrás controlava a operadora de chamadas de longa distância (Embratel) e todas as operadoras regionais, exceto quatro operadoras independentes.<sup>8</sup> No caso do setor elétrico, a Eletrobrás era responsável por apenas cerca de 50% da geração total (através das suas subsidiárias Furnas, Chesf, Eletro-norte e Eletrosul, e a participação brasileira no complexo hidroelétrico de Itaipu) e por 15% da distribuição (dos quais metade através da Light no Rio de Janeiro). As necessidades remanescentes eram garantidas por concessionárias estaduais tanto na geração (36%) como na distribuição (quase 85%, porque havia a atuação de pequenas empresas municipais e privadas) e pelas importações de Itaipu do Paraguai. As relações de propriedade se tornaram mais complexas por vínculos patrimoniais em algumas distribui-

6 No geral, a lei de 1994 lembra as leis de concorrência de outros países, proibindo condutas e fusões anticompetitivas. O sistema brasileiro é único, no entanto, quanto ao fato de que dois outros órgãos governamentais – a Secretaria de Defesa Econômica (SDE) do Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Acompanhamento Econômico (SEAE) do Ministério da Fazenda – são designados na lei de concorrência a papéis consultivos e investigativos principais na exequibilidade da concorrência. Casos são iniciados no SDE, que, com o auxílio e consultoria do SEAE, conduz investigações preliminares e procedimentos administrativos antes de enviar o arquivo e suas recomendações para o Cade, que profere o julgamento final. O Cade tem o poder de solicitar informações adicionais das entidades cujas transações ou ações estão sendo analisadas. De todos os reguladores de concorrência da América Latina, talvez o Cade tenha o perfil mais notável. De acordo com os resultados de um levantamento em vários países sobre agências de regulamentação (Global Competition Review 2000), essa agência é calorosamente endossada, embora sua independência – ou, pelo menos, sua disposição para antagonizar o governo – tenha sido questionada.

7 No caso da Petrobras, até 1990, o órgão regulador era o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), vinculado diretamente ao presidente da República.

8 Antes da alienação, o governo era proprietário de 22% do total de ações da Telebrás (50,04% das ações ordinárias e 3,5% das ações preferenciais) e de 54% da Eletrobrás. Seis subsidiárias da Telebrás tinham ações negociadas na Bolsa de Valores (a holding era proprietária de 77 por cento das ações totais da Telesp e de 82% da Telerj). Entre as empresas independentes, destaca-se a CRT, que era de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul.

doras entre a Eletrobrás e os estados, tal como no caso da Eletropaulo (SP) da qual a Light detinha 48% de participação, cabendo àquele estado da Federação o controle das ações restantes.

O sistema brasileiro de energia elétrica caracteriza-se por uma elevada dependência dos recursos hídricos, pela falta de interligação nacional do sistema de transmissão e por uma estrutura de mercado de monopólio exercido, respectivamente, por empresas estatais de serviços públicos verticalmente integradas em alguns estados – como, por exemplo, Cemig/MG e Copel/PR –, as geradoras-transmissoras federais em distintas regiões geográficas e as distribuidoras estaduais nos demais estados. O sistema de equalização tarifária que vigorou no setor entre 1977 e 1993 e o mecanismo intra-setorial de compensação de resultados financeiros [Contas de Resultados a Compensar (CRC)], utilizado para igualar os diferenciais de preço e de custo apurados a partir da aplicação de um sistema tarifário com base no custo do serviço no qual estava garantida uma remuneração mínima legal de 10% e estabelecida uma remuneração máxima de 12%, desestimulavam a eficiência produtiva, já que todos os eventuais excedentes tinham de ser repassados a outras empresas do setor. A queda de rentabilidade das empresas e a redução de aportes fiscais do Estado impactaram negativamente os investimentos. Adicionalmente, o programa de energia nuclear falhou em gerar os benefícios esperados e a qualidade dos serviços se deteriorou progressivamente, como, por exemplo, as perdas de transmissão que saltaram de 13 por cento em 1990 para mais de 16 por cento em 1996.<sup>9</sup>

Nas telecomunicações, o Brasil ficava atrás do restante dos países da América Latina em termos de linhas de acesso em serviço, digitalização, linhas por funcionário e qualidade do serviço.<sup>10</sup> A oferta de serviços era bastante concentrada social e regionalmente, pois, em 1994, 80% dos usuários pertenciam às classes A e B e quase todos os serviços somente eram fornecidos para as áreas urbanas. O tempo de espera para obtenção de uma nova linha telefônica era tão longo que gerou um vigoroso mercado paralelo. Outro aspecto importante se refere ao regime tarifário aplicado, marcado por elevados subsídios cruzados, apesar de algum reequilíbrio das taxas desde o início dos anos 1990.

No setor de petróleo e gás natural, um movimento nacionalista e a busca de auto-suficiência em petróleo originaram a criação da Petrobras – empresa

9 *Perda de energia cresce 64% nos anos 90*, Folha de S. Paulo, 7 de maio de 1997. *As perdas de energia situam-se em cerca de 4 por cento nos EUA, 6 por cento no RU e 8 por cento na Chilectra (Copel: Charged for Growth*, Dresdner Kleinwort Benson Research, junho de 1997).

10 *Telecomunicações na América Latina*, UBS Securities Equity Research, fevereiro de 1997.



verticalmente integrada – em 1953. No segmento de petróleo, ao longo dos anos 1980, os esforços de investimento da Petrobras foram prejudicados pela crise fiscal e controle inflacionário, quando a Guerra do Golfo estimulou novos investimentos em exploração e produção no início dos anos 1990. O segmento de gás natural ainda é bastante incipiente. A Petrobras controla todos os segmentos da cadeia, exceto no segmento *downstream* no qual as empresas estaduais, muitas com a participação acionária da Petrobras, detêm o monopólio regional de distribuição.

### O Novo Acordo Regulatório: Governança e Incentivos

Quanto à governança regulatória, foram criados diversos órgãos com características de independência técnica decisória em relação ao governo, no que se refere aos objetivos deste artigo, a Anatel, a Aneel e a ANP (ver Tabela 1).<sup>11</sup> Uma característica positiva geral é o fato de que esse novo regime regulatório foi incorporado a uma lei, tornando assim mais difícil mudá-lo sem um debate aprofundado no Parlamento.

As condições para as três agências funcionarem com autonomia decisória e financeira foram legalmente estabelecidas com a criação destas na forma de autarquias especiais e a previsão de que suas receitas sejam compostas, basicamente, por recursos próprios. Esses aspectos dispensam as agências da subordinação hierárquica, embora vinculadas aos ministérios setoriais, e lhes conferem agilidade em suas iniciativas.

A estabilidade dos diretores das três agências é garantida pelo mandato fixo e, exceto no caso da ANP, por critérios rígidos de exoneração. Em todas as agências, os diretores são indicados pelo presidente da república e submetidos à aprovação do Senado. No caso da Anatel, os diretores só perdem o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. No caso da Aneel, adiciona-se às razões anteriores o descumprimento imotivado do contrato de gestão. Além disso, a lei que criou a agência prevê a demissão imotivada nos primeiros quatro meses após a posse. Já a lei de criação da ANP teve vetado o artigo 12, que tratava da motivação da exoneração dos diretores. Isso torna a sua estabilidade vulnerável a decisões do Poder Executivo, reduzindo a independência da agência.

---

11 *Agências múltiplas de serviços públicos em nível estadual também foram estabelecidas na Bahia, no Ceará, no Pará, no Rio de Janeiro, no Rio Grande do Norte, no Rio Grande do Sul e em São Paulo. A Agência Nacional de Águas (ANA) foi instituída em julho de 2000.*

TABELA 1

**Governança e Salvaguardas das Agências Reguladoras Brasileiras**

	ANATEL	ANEEL	ANP
<b>Regulamentação da indústria</b>	Lei 9.472 (16/07/97)	Lei 9.074 (07/07/95) Lei 9.427 (26/12/96)	Lei 9.478 (06/08/97)
<b>Ato legal de fundação</b>	Decreto 2.338 (07/10/97)	Lei 9.427 (26/12/96)	Lei 9.478 (06/08/97)
<b>Autonomia decisória e financeira</b>	Autarquia especial; orçamento próprio	Autarquia especial; orçamento próprio	Autarquia especial; orçamento próprio
<b>Estabilidade</b>	Mandato fixo; critérios rígidos de exoneração de diretores	Mandato fixo; critérios rígidos de exoneração de diretores	Mandato fixo; critérios rígidos de exoneração de diretores
<b>Especialização</b>	Quadro técnico especializado	Quadro técnico especializado	Quadro técnico especializado
<b>Cooperação institucional para defesa de concorrência e consumidores</b>	Cade CVM Defesa do Consumidor	Agências estaduais SDE	Cade
<b>Fontes de financiamento</b>	Imposto de fiscalização telecom. (Fistel) + Lei Orçamentária	Imposto de fiscalização de eletricidade + Lei Orçamentária	Bônus de assinatura; participação especial nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade + Lei Orçamentária

Fonte: Pires e Piccinini (1999).

A transparência da gestão das agências é importante para mitigar o risco de captura e dar legitimidade social às suas iniciativas. As três agências têm alguns mecanismos comuns para garantir esse quesito, a saber: não coincidência de mandatos de seus diretores e previsão, no regimento interno, de estabelecimento de canais de comunicação com a sociedade. A não coincidência de mandatos é desejável para evitar vícios administrativos e estimular a renovação administrativa dos órgãos. Os canais de comunicação com a sociedade, por sua vez, são previstos no regimento interno das três agências, em especial consultas públicas através de audiências prévias às tomadas de decisão, divulgação por meio da Internet e publicação de versões preliminares de regulamentações para apreciação dos interessados.

No que se refere aos incentivos regulatórios, a situação é bastante diferente nas três indústrias analisadas (ver Tabela 2). Nas telecomunicações, um plano mestre (Paste), publicado no final de 1995, destacava a competição e a privatização como mecanismos a serem implementados conjuntamente em

TABELA 2

**Agências Reguladoras Brasileiras: Incentivos Regulatórios**

	ANATEL	ANEEL	ANP
Características do setor	Mercado altamente competitivo Regulação estimula entrantes por meio de assimetria regulatória	Monopólio na transmissão e na distribuição, competição na geração e na comercialização	Monopólio estatal verticalmente integrado Estímulo à entrada na prospecção, exploração e produção de petróleo e gás natural Distribuição competitiva de combustíveis, monopólios regionais na distribuição de gás natural
Estabelecimento de tarifa (fórmula, frequência)	Preço-teto para uma cesta de serviços, com redutores de produtividade diferenciados, com a possibilidade de liberdade de preços se a agência caracterizar a existência de mercado suficientemente competitivo	Preço-teto na distribuição, teto da receita na transmissão Reajuste anual mais revisões de 3 a 7 anos	Os reajustes e revisões de preços dos derivados básicos de petróleo e gás natural serão efetuados segundo diretrizes e parâmetros específicos estabelecidos, em ato conjunto, pelos Ministros de Estado da Fazenda e de Minas e Energia (até 31/12/2001). No caso do gás canalizado, em linhas gerais, os preços são fixados pelos governos estaduais
Objetivos contratuais			
Padrões de qualidade	Sim	Sim	Sim
Metas de investimentos	Sim, incluindo universalização	Não	Não
Satisfazer necessidades de demanda		Sim	Não
Requisitos contratuais			
Acesso à rede básica	Livre negociação	Sim	Parcialmente
Universalização	Sim	Não	Não
Revisão de conduta anticompetitiva	Atuar no controle, prevenção e repressão das infrações de ordem econômica, no âmbito das telecomunicações, ressalvadas as competências legais do Cade	Evitar o exercício do poder de monopólio através de restrições sobre a participação de mercado. Nenhum agente pode: a) controlar mais de 20% da capacidade nacional ou distribuição (25-35% em nível regional) e b) possuir participação cruzada na geração e distribuição que resulte em percentual superior a 30%. Além disso, uma empresa de distribuição só poderá adquirir energia produzida por ela mesma até o limite de 30% da sua demanda	Comunicar ao Cade e à Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça fatos que configurem indício de infração da ordem econômica

Fonte: *Elaboração própria.*

prol da meta de quase dobrar o número de linhas telefônicas. No entanto, foi apenas em julho de 1997 que o Congresso finalmente aprovou a lei de telecomunicações (que não cobre TV a cabo nem radiodifusão).<sup>12</sup>

12 A Lei Mínima de 1996 rege as concessões de 15 anos da banda B celular. Para evitar a concentração de investimentos em regiões mais favorecidas, o Brasil foi dividido em dois grupos compostos de dez regiões, sendo que nenhum grupo concorrente poderia dar lance para mais de duas regiões e apenas um lance poderia ser dado em cada grupo. As concessionárias são proibidas de adotar práticas excessivamente competitivas, tais como fornecer subsídios ou aparelhos grátis. Para uma análise mais detalhada, ver Pires (1999b).

As principais mudanças operadas no setor com a promulgação da citada lei foram:

- o sistema Telebrás foi completamente reorganizado através do agrupamento das 27 operadoras em três *holdings* separadas (Telemar, Telesp e Brasil Telecom), através da divisão da telefonia móvel em nove operadoras de banda A regionais competindo com concessionários privados da banda B e do estabelecimento da operadora de longa distância Embratel como uma *holding* separada;
- as metas do Paste – aumento das linhas telefônicas fixas em 89% (até 2001) e linhas sem fio em 148% (até 2003) – foram incorporadas ao novo Plano de Universalização;
- o mecanismo para a divisão diferenciada da receita de longa distância entre a Embratel e as operadoras estaduais foi substituído por uma interconexão com base em tarifa para chamadas de longa distância;<sup>13</sup> e
- o mecanismo tarifário *price cap* foi definido para a regulação dos preços das operadoras incumbentes fixas e móveis. De acordo com a fórmula IGP, o fator ‘x’, para chamadas locais, é igual a zero para o período 1998-2000, mas, por exemplo, igual a 10 para cobranças de interconexão a fim de permitir que novos concorrentes (as concessionárias das chamadas de espelho) desafiem a incumbente.

O sistema Telebrás foi vendido com muito sucesso em julho de 1998. Quatro autorizações locais (“empresas espelho”)<sup>14</sup> foram então concedidas em 14 de janeiro de 1999 para concorrer com as antigas *holdings* da Telebrás até 2002, quando a entrada no mercado de telecomunicações brasileiro será irrestrita. Em julho de 1999, foi ampliada a possibilidade de escolha de operadoras para a realização de chamadas de longa distância intra-regionais.

A reestruturação do setor elétrico iniciou-se em 1993, com a lei de desqualificação tarifária, que eliminou o CRC e permitiu às empresas estabelecer seus próprios preços condicionalmente à aprovação do Dnaee; com a publicação do Decreto-lei 1.009/93 que criou o sistema nacional de transmissão (Sintrel) para unificar a rede nacional e estabelecer o livre acesso a geradores

---

13 A Anatel estabeleceu uma taxa de R\$ 0,046 por minuto, mais uma sobretaxa temporária adicional (PAT) de R\$ 0,01 por minuto, que desaparecerá em 2002.

14 Adicionalmente, em agosto de 2000, a Anatel concedeu as primeiras concessões espelhinho para oferecer serviços de telefonia fixa em 413 municípios não servidos pelos espelhos.

e distribuidores.<sup>15</sup> Posteriormente, em 1997, o governo federal contratou a consultoria internacional Coopers & Lybrand, que elaborou um novo modelo setorial, com base na privatização e desverticalização dos ativos de geração, transmissão e distribuição, na criação de um mercado atacadista de energia e na operação da rede de transmissão por um operador independente – Operador Nacional do Sistema Elétrico Nacional (ONS) [MME (1997)].

Exceto pelas usinas nucleares de Angra e pela participação do Brasil em Itaipu, o governo federal procurou privatizar todas as empresas de geração e distribuição – objetivo que, até setembro de 2001, foi cumprido para 80% dos ativos de distribuição e 20% dos de geração. Após a introdução das regras sobre a desintegração vertical e sobre o acesso à rede de transmissão, os usuários industriais com consumo acima de 10 MWh podem comercializar livremente sua energia, cabendo ao Mercado Atacadista de Energia Elétrica (MAE) ser o *locus* de liquidação financeira dos contratos bilaterais de compra e venda de energia e de comercialização da energia não contratada (mercado *spot*).

Novos investimentos em geração hidroelétrica e termoeleétrica são alvos, respectivamente, de licitação e autorização pela Aneel. Por motivos técnicos, no entanto, a concorrência do mercado de energia elétrica é limitada pela necessidade de se assegurar a operação contabilizada e o menor custo operativo do sistema. Assim, o MAE faz a centralização financeira das transações físicas de energia determinadas pelo ONS, responsável pelo planejamento e coordenação da operação do sistema e da ordem de despacho das usinas.<sup>16</sup>

Por fim, no caso do petróleo, em que preços e quantidades já reagiram aos sinais do mercado (internacional), a estratégia do governo nos anos 1990 foi a de licitar novas oportunidades de exploração para participantes privados, em geral em parceria com a Petrobras, cujo *status* estatal ainda continua incontestado.<sup>17</sup> A situação é mais complexa no caso do gás natural. A subsidiária da Petrobras, a Gaspetro – acionista majoritária da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG) que opera o gasoduto –, repassa para as distribuidoras estaduais de gás natural as condições

15 O Sintrel nunca funcionou na prática, por causa da oposição das concessionárias estatais e da indefinição das tarifas de transmissão.

16 Para maiores detalhes, ver Pires (1999b).

17 Embora o governo, por lei, tenha de deter a maioria controladora da empresa, em agosto de 2000, cerca de 250 mil brasileiros compraram ações da Petrobras, na primeira venda de uma empresa estatal direcionada especificamente para investidores do varejo. Apesar das preocupações de que a oferta não concedia tempo suficiente para as pessoas, era muito complexa e não incluía quaisquer incentivos, o governo levantou US\$ 4 bilhões e reduziu sua participação de 81,7% para 55% do capital votante.

contratuais de 20 anos estipuladas com os produtores do gás boliviano, incluindo, até recentemente, cláusulas de indexação do preço do insumo ao dólar e a uma cesta de óleos no mercado internacional.

## O Contexto Geral: Idéias, Políticas e Instituições

A discussão das condições para o estabelecimento de um “marco regulatório” exige uma análise normativa – qual é o conteúdo das normas e regulamentações em mercados imperfeitamente competitivos –, bem como uma explicação institucional, de sob que condições a futura regulação pública pode ser feita de maneira mais efetiva do que a intervenção direta do Estado no passado. A perspectiva desse estudo é permeada pela idéia de que as instituições políticas interagem com os processos regulatórios e as condições econômicas na determinação dos níveis de riscos regulatórios, impactando, assim, o desempenho econômico das empresas de serviços públicos. Os elementos essenciais da dotação institucional incluem normas e valores informais, os órgãos legislativo e executivo e o poder judiciário [Abdala (2000)].

Não há dúvida de que a liberdade de movimento que as agências reguladoras têm na implementação de seu mandato é limitada não apenas pelo seu envolvimento institucional, mas também pelo grau de aceitação de que a população em geral tem da sua autonomia. Os órgãos legislativo e executivo podem compelir as autoridades regulatórias à ação, limitando em geral sua independência e/ou tornando mais oneroso para esses entes obter credibilidade *vis-à-vis* os investidores e outros participantes.

Em linhas gerais, o marco institucional brasileiro tem um efeito neutro sobre o desempenho das agências. No entanto, há um Poder que se opôs de maneira consistente às reformas.<sup>18</sup> Como mostrado na Tabela 3, que não inclui o caso particularmente controverso do Banespa em 2000, o Judiciário tem se posicionado de modo favorável aos pleitos de medidas cautelares para suspender as vendas dos ativos estatais. Não é surpresa que os juízes também se oponham a abdicar de seus poderes em favor de autoridades independentes. Mais da metade dos magistrados considera que os tribunais não deveriam se abster de examinar as decisões das agências, não apenas por motivos procedimentais, mas também substantivos [Pinheiro (2001, Tabela 22)].

---

18 *Considerações similares aplicam-se aos tribunais administrativos. Pelo menos formalmente, um avanço importante foi a aprovação da revisão constitucional 19/1998 que introduz o princípio da eficiência no artigo 37 da Constituição.*

TABELA 3

**Intervenções do Judiciário no Processo de Privatização (1991-97)**

SETOR	Nº DE PRIVATIZAÇÕES	Nº DE CASOS
Aço	8	92
Químico	14	105
Fertilizantes	4	35
Energia Elétrica	6	35
Ferrovias	1	19
Mineração	1	148
Bancos	1	4
Outros	3	22
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>460</b>

Fonte: Almeida (1999).

## 4. Uma Avaliação Inicial

As seções anteriores mostraram os grandes passos dados na segunda metade dos anos 1990 na redução do papel do Estado na economia brasileira e as condições institucionais e políticas subjacentes a todo o processo. Com base na Tabela 4, que fornece uma visão sinóptica das dez decisões mais importantes tomadas pelas agências, é feita uma análise do comportamento dos reguladores.

### Anatel

Na sua tomada de decisão, a Anatel foi auxiliada pelo fato de regras setoriais claras terem sido definidas antes da sua criação. Não obstante, ela também enfrentou obstáculos, já superados, que poderiam minar sua credibilidade:

- a dificuldade inicial das operadoras em atingir os objetivos de qualidade, dada a rápida expansão da oferta de serviços;<sup>19</sup>
- a adoção de novas normas técnicas para introduzir a concorrência na telefonia de longa distância intra-regional um ano depois da introdução da nova estrutura industrial; e
- a ameaça de perder o controle sobre a gestão do Fundo de Universalização para o Ministério das Telecomunicações.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *Telefonia sob pressão*, Folha de S. Paulo, 2 de junho de 2001.

<sup>20</sup> *O Fundo (Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, Fust) foi criado em agosto de 2000 (Lei 9.998). Ele é financiado através de 1% de taxa sobre os lucros brutos de cada operadora de telecomunicações, mais outra fonte. Será utilizado para fornecer linhas telefônicas e conexões Internet de alta velocidade para escolas públicas, bibliotecas e hospitais (versão preliminar do Decreto 3.624/2000).*

Apesar da superação desses problemas, a agência se ressentiu de dois outros que estão presentes desde o início de sua atuação. O primeiro é a imprecisa definição da autoridade regulatória a respeito da comunicação de massa, que permanece em poder do Ministério das Comunicações. Esse fato é especialmente grave no que se refere à eficácia da agência em fazer frente ao processo de concentração industrial, num contexto de rápida convergência tecnológica, visto que a Anatel não exerce o controle regulatório sobre os serviços de rádio e TV, cuja concessão é responsabilidade do Congresso. O segundo problema se refere à falta de concorrência nos serviços locais de telefonia fixa, visto que as “empresas espelho”, criadas após a privatização da Telebrás, têm pouco poder no mercado local, aspecto que seria essencial para a afirmação do modelo competitivo inicialmente formulado.

Este artigo se dispõe a examinar três categorias de eventos nos quais a Anatel esteve envolvida ao longo dos seus quatro anos de existência. A análise dessa agência baseia-se nas decisões relativas às mudanças de controle, cumprimento das condições de interconexão e redefinição do ambiente regulatório no mercado de telefonia móvel. É importante enfatizar que, nesse setor, a dinâmica do progresso tecnológico e as grandes diferenças nas estratégias corporativas tornam a tarefa de avaliação da atividade regulatória relativamente difícil, já que não é fácil separar falhas regulatórias de erros estratégicos cometidos pelos gestores.<sup>21</sup>

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) proíbe a mesma operadora de possuir ações no consórcio controlador em mais de uma região. A Anatel tomou três decisões nesse domínio e até mesmo assinou um acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a fim de aumentar sua compreensão das questões das finanças empresariais.

A primeira intervenção foi motivada pelo fato de o consórcio que adquiriu a Telesp fixa já haver adquirido o controle da CRT, operadora de âmbito estadual do Rio Grande do Sul e que não fazia parte do Grupo Telebrás. Como uma série de conflitos entre os acionistas da CRT e da própria Brasil Telecom – empresa interessada em adquirir o controle da CRT por operar na mesma área de concessão e que já possuía 8% de ações ordinárias da empresa – estavam postergando a venda das ações do consórcio da Telefônica na companhia gaúcha, a Anatel interveio na empresa em junho de 1999.

---

21 *Exemplo nesse sentido foi a licitação deserta para a operação de serviços móveis pessoais na banda C, promovida pela Anatel. Como será visto mais adiante, aspectos referentes à indisponibilidade de funding dos principais players globais e o excessivo esforço para obtenção de licenças 3G na Europa podem explicar o fracasso do leilão, em detrimento de outros fatores, tais como a definição de um elevado preço mínimo pela Anatel.*



O objetivo da intervenção foi apurar eventuais descumprimentos de normas legais, regulamentares e contratuais por parte da CRT ou dos seus acionistas controladores, que poderiam pôr em xeque a própria credibilidade do modelo. As empresas não se acertavam quanto ao preço para a transferência do controle e pediram a intermediação da Anatel, que chegou a cogitar uma possível cassação da concessão da CRT. Depois de uma intensa batalha judicial – envolvendo inclusive o governo estadual – e da pressão exercida pelo presidente da Anatel e pelo ministro das Comunicações, as empresas fecharam um acordo de US\$ 800 milhões para a venda de 85,19% de ações ordinárias mais 1,27% de preferenciais, e a Brasil Telecom assumiu o controle da CRT.<sup>22</sup>

As outras intervenções da Anatel dentre desse conjunto de eventos, também acertados, se referiram à determinação para que a Sprint se desligasse do controle acionário da Embratel em virtude do anúncio de fusão, não concretizada, entre a Sprint e a MCI (controladora da operadora de longa distância) e, por fim, suspendendo os direitos de gestão da Macal Investimentos no conselho de administração da Telemar, em setembro de 1990, por suspeitas de a mesma ter transferido suas ações para o Grupo Garantia, o que é vedado pela LGT antes de se completarem cinco anos da privatização.<sup>23</sup>

O segundo grupo de eventos importantes se relaciona aos acordos de interconexão. Diversos estudos de experiências regulatórias internacionais ressaltam as dificuldades de introdução de competição em mercados de infra-estrutura, em virtude do controle do poder de mercado das empresas incumbentes. No caso do setor de telecomunicações, em particular, o poder de monopólio sobre as redes locais de acesso aos usuários, por parte das operadoras de telefonia já estabelecidas, dificilmente será revertido sem uma política regulatória ostensiva de promoção de livre acesso, no qual os preços de interconexão sejam estabelecidos com base nos custos marginais efetivamente incorridos na transação.

Nesse setor, o direito de interconexão se torna ainda mais complexo porque também envolve o acesso aos *backbones* das operadoras de longa distância para transmissão de dados e serviços de Internet, potencializando o conflito de interesses, pois uma operadora entrante em um determinado segmento

---

22 O processo administrativo ainda não foi concluído, e os acionistas da Brasil Telecom e da Telefônica ainda podem ser punidos pela demora em chegar a um consenso sobre a transferência de ações da CRT.

23 A Anatel restabeleceu os direitos de gestão da Macal na Telemar após comprovar que não teria havido transferência de controle, mas sim um acordo de co-participação entre o Garantia e a Macal, datado do dia do leilão de privatização da Telemar.

pode ser incumbente em outro, desenvolvendo-se, portanto, uma ampla rede de jogos estratégicos.

O tratamento dessa questão não é trivial, e a orientação da LGT é de livre negociação, com a agência intervindo em caso de solicitação das partes para exercer o papel de árbitro em eventuais conflitos. Apesar do aumento dos custos de transação e dos riscos de ação oportunista em virtude das assimetrias de informação, o país se ressentiu de especialização na matéria. As evidências apontam para o fato de que a abordagem de livre negociação, adotada pela Anatel, possivelmente não seja a mais adequada. O estabelecimento de preços de referência de interconexão poderia ser adotado enquanto não ocorre um amadurecimento setorial proveniente de um aprendizado não só regulatório mas também empresarial, visto que o novo modelo rompeu com a cultura empresarial herdada do modelo estatal, baseada em decisões centralizadas e definidas por decreto.

A Anatel negou recurso administrativo interposto pela Embratel contra decisões da Comissão de Arbitragem em interconexão, que deu ganho de causa a diversas operadoras de telefonia móvel em várias regiões do País. Ao mesmo tempo, a Embratel entrou com pedido de arbitragem na agência em virtude de suas dificuldades em fechar negociações para utilização de pares de cobre das concessionárias locais para prestar acesso de alta velocidade à Internet ao usuário final. Da mesma forma, abre-se um intenso campo de disputas entre operadoras pelo fato de que operadoras de telefonia fixa local estão diversificando suas atividades, atuando como provedores de serviços de Internet. Nesse mercado, a Embratel concentra cerca de 60% do tráfego em seus *backbones*, cobrando um aluguel de capacidade e não por tarifa, a exemplo do que ocorre no serviço telefônico.

A atividade de regulação da concorrência da Anatel é facilitada pelo fato de ela ser a única agência reguladora brasileira com poder de instrução dos processos para o julgamento pelo Cade, o que lhe confere maior agilidade e eficácia para coibir atos de concentração que gerem abuso de poder de mercado e condutas anticompetitivas. Nas demais agências a responsabilidade pela instrução dos processos é incumbência da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério de Justiça. Apesar de a Anatel procurar desempenhar sua função de reguladora da concorrência e da arbitragem sempre que necessário, o órgão esbarra nas limitações institucionais brasileiras, haja vista que, por exemplo, a Telefônica conseguiu uma vitória na Justiça contra uma decisão, de julho de 2000, para que pagasse cerca de US\$ 20 milhões (R\$ 55 milhões) à Embratel. A Anatel concluiu que as receitas das chamadas de longa distância feitas de

telefones fixos para celulares entre junho de 1998 e julho de 1999 pertenciam à operadora de longa distância.<sup>24</sup>

Por fim, o terceiro evento relevante se refere às definições das regras dos editais de concessão para as licenças dos serviços móveis pessoais (SMP). A modelagem estipulada pela agência objetiva estimular a convergência fixa-móvel e a criação de conglomerados, com economias de escala, para os serviços de telecomunicações.<sup>25</sup> A Lei Mínima havia criado, respectivamente, nove e dez áreas de concessão para as bandas A e B de telefonia móvel, enquanto o Plano Geral de Outorgas, conforme previsão da Lei Geral de Telecomunicações, estabeleceu o duopólio em três grandes áreas de concessão de telefonia fixa local, além da abrangência nacional para a operação de telefonia de longa distância. As regras para a exploração das bandas C, D e E foram oferecidas em leilão, em áreas superpostas às regiões das operadoras fixas, enquanto as operadoras celulares das bandas A e B foram estimuladas a migrar para as regras do novo modelo SMP.

Em que pesem esses problemas, há indicações de que a Anatel tenha sido pelo menos parcialmente bem sucedida na obtenção das suas metas duplas de convergência e consolidação – por exemplo, Telemar e Telecom compraram licenças móveis nas mesmas áreas onde elas já operavam serviços fixos (Tabela 5). O número de *players* provavelmente diminuirá rapidamente depois de 2001 ou, no pior dos casos, quando as grandes operadoras de telefonia fixa atingirem suas metas de expansão.

## Aneel

Quatro razões principais explicam as dificuldades muito maiores experimentadas pelo regulador de energia elétrica na sua ação:

24 Até junho de 1998, quando foram assinados os contratos de concessão, a receita das chamadas de telefonia fixa para celular cabia à operadora local, tanto para as chamadas dentro da mesma região de regime de ambos os telefones quanto para as ligações entre áreas diferentes. A operadora local repassava os percentuais da receita para a prestadora do serviço fixo à operadora celular, e, quando o usuário passou a escolher o código das prestadoras, o processo foi invertido e as receitas passaram a ficar com a operadora de longa distância.

25 As regras de definição do leilão foram precedidas da definição da faixa de 1,8 GHz para o Serviço Móvel Pessoal (SMP). Essa decisão favoreceu a vinda da tecnologia européia Global System Mobile (GSM) para o Brasil de acordo com os seguintes critérios: a) no curto prazo, possibilitar a entrada de novos concorrentes no mercado de serviços móveis para aumentar a competição; b) no médio prazo, possibilitar, em dois ou três anos, a implantação do IMT-2000, ou seja, a adoção da faixa de 1,9 GHz deveria ficar livre, conforme recomendação da União Internacional de Telecomunicações (UIT) para a adoção do serviço móvel mundial.

TABELA 4

### As Principais Decisões Tomadas pelas Agências Brasileiras de Regulamentação

EVENTO	TIPO DE REVISÃO CONTRATUAL	AVALIAÇÃO SUBJETIVA DA DECISÃO	ADEQUAÇÃO DO DESIGN CONTRATUAL	CONTEXTO EM QUE A DECISÃO FOI TOMADA	VISIBILIDADE DA DECISÃO	PARTICIPAÇÃO
<b>ANATEL</b>						
1. Venda das ações	Intervenção na diretoria da CRT (20 de junho de 2000 até 27 de junho de 2001)	Certa: aplicação da lei do setor evitou a concentração de mercado	Adequado: aplicou a LGT	Conflito de interesses, apelos ao Judiciário	Média	Indústria, governos estadual e federal
2. Redefinição da regulamentação da telefonia celular	Resolução 253 da Anatel (21 de dezembro de 2000)	Certa: estimulou a convergência	Adequado: aplicou o Plano Geral de Outorgas	Conflito de interesses entre incumbentes e entrantes	Alta	Audiências públicas com os participantes da indústria
3. Direitos de interconexão	Arbitragens da Anatel (várias entre 1998 e 2001)	Insuficiente: forte assimetria de informações	Insuficiente: a falta de tarifas de referência dificultou a livre negociação	Conflito de interesses entre incumbentes e entrantes, apelação ao Judiciário	Média	Câmara de Arbitragem da Anatel
<b>ANEEL</b>						
4. Revisão da tarifa da Escelsa	Resolução 246 da Aneel (3 de agosto de 2001)	Certa: corrigiu insuficiência contratual; incluiu ganhos de produtividade na fórmula de preço e iniciou tímida reestruturação tarifária	Insuficiente aplicação do fator 'x' não foi prevista originalmente no contrato de concessão	Erosão da confiança do consumidor na agência, blecautes em algumas regiões do País	Alta	Solicitações administrativas às agências
5. Repasses de aumentos dos custos não controláveis dos distribuidores	Não aplicação da cláusula no contrato de concessão (várias entre 1998 e 2001)	Errada: aumentou o risco regulatório	Insuficiente: o acordo de concessão não esclarece os termos para o repasse	Erosão da confiança dos investidores na agência, pressões inflacionárias, preocupações do Ministério da Fazenda	Alta	Audiências públicas com participantes da indústria e consumidores, apelações ao Judiciário
6. Intervenção do MAE	Resoluções 160, 161 e 162 da Aneel (20 de abril de 2001)	Certa, mas não em tempo hábil para superar uma deficiência no modelo	Insuficiente: MAE é uma empresa privada e não previa multas e/ou penalidades	Crise energética e erosão da confiança dos investidores na agência	Alta	Ameaça de apelações ao Judiciário
<b>ANP</b>						
7. Exploração e ofertas de licença de produção	Ofertas Públicas (junho de 1999, 2000 e 2001)	Certa: fomentou a concorrência	Adequado aplicação da Lei de Petróleo	Expectativas quanto à percepção de risco-Brasil dos investidores estrangeiros	Alta	Participantes da indústria
8. Livre acesso ao gasoduto Bolívia-Brasil	Decreto 8 (18 de janeiro de 2001, 14 de fevereiro de 2001 e 16 de abril de 2001)	Certa, mas insuficiente: para estimular competição	Insuficiente: falta uma Lei de Gás, a decisão não é suficiente para quebrar as barreiras de entrada	Conflito de interesses entre Petrobras e intereladores	Média	Apenas partes interessadas (Enron, Gaspetro)
9. Retirada de licenças de distribuidoras de combustíveis	Resolução da ANP de 26 de dezembro de 2000	Certa, beneficiou os consumidores	Adequado	Conflito de interesses entre incumbentes e entrantes	Média	Ameaças de apelações ao Judiciário
<b>ANEEL/ANP</b>						
10. Medidas de emergência para superar a crise energética	Resoluções do Comitê de Gestão da Crise de Oferta de Eletricidade (62 resoluções entre 16 de maio e 31 de outubro de 2001)	Necessárias, com melhoria da coordenação de políticas. Trade-off envolvendo fortalecimento institucional das agências	As leis setoriais impossibilitaram garantir a expansão da oferta e coordenação	Vários conflitos de interesses	Alta	Órgãos governamentais, participantes da indústria

Fonte: *Elaboração própria.*

TABELA 5

**Distribuição Regional das Operadoras de Telecomunicações**

Área	SERVIÇOS MÓVEIS				SERVIÇOS FIXOS	
	Banda A	Banda B	Banda D	Banda E	Concessionária	"Espelho"
<b>REGIÃO I</b>						
Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão e Roraima	Telesystem, Opportunity, Fundos de Pensão	Inepar	Telemar	Telecom Italia	Gutierrez, Inepar, Macal e outros	Telecom <sup>1</sup> Americas
Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte	Telecom Italia <sup>2</sup>	Bell South				
Bahia e Sergipe	Telefônica	Telecom Italia				
Rio de Janeiro e Espírito Santo	Telefônica	Telecom <sup>1</sup> Americas				
Minas Gerais	Telesystem, Opportunity, Fundo de Pensão	Telecom Italia				
<b>REGIÃO II</b>						
Acre, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins	Splice	Telesystem, Telecom <sup>1</sup> Americas	Telecom Italia	Nenhum proponente em 05/06/2001	Telecom Italia, Opportunity e Fundos de Pensão	GVT
Paraná e Santa Catarina	Telecom Italia	Inepar				
Rio Grande do Sul	Telefônica	Telesystem, Telecom <sup>1</sup> Americas				
<b>REGIÃO III</b>						
São Paulo (Capital)	Portugal Telecom	Bell South	Telecom Italia	Nenhum proponente em 05/06/2001	Telefônica	Telecom <sup>1</sup> Americas
São Paulo (Interior)		Telia				
<b>REGIÃO IV</b>						
(Serviços fixos de longa distância)					MCI	France Telecom, National Grid

Notas: (1) Joint-venture entre Bell Canada, SBC e Telmex; (2) Telecom Italia teve que renunciar aos direitos da banda D e E para respeitar a cláusula que proíbe superposição regional com as frequências das bandas A e B.

Fonte: BNDES.

- como a Aneel foi estabelecida quando o processo de reestruturação já havia começado, sua legitimidade no acerto e arbitragem de controvérsias vem sendo contestada. A capacidade de executar obrigações sobre o setor privado era fraca desde o início, já que os dois primeiros contratos com distribuidores privados foram assinados pelo Dnaee;
- como o processo de privatização ainda está longe de ser concluído e algumas empresas estatais têm um forte poder de mercado na geração e transmissão, o duplo papel do governo, como investidor (em geração e transmissão) e como regulador, dá origem a um conflito de interesses. Furnas, por exemplo, foi multada pela Aneel em setembro de 2000 por não pagar

sua dívida com o MAE, mas até o momento ainda não cumpriu essa decisão;

- como a maior parte dos executivos da Aneel é formada por antigas autoridades do Dnaee, o sinal dado aos investidores privados é que o ponto crucial do processo regulatório ainda está relacionado a questões técnicas, legais e operacionais e não à criação dos incentivos econômicos necessários para formar um mercado verdadeiramente competitivo;
- há um grau insuficiente de coordenação institucional entre a Aneel, a ANP e a Agência Nacional de Águas (ANA), tendo em vista que algumas questões importantes para o funcionamento do setor elétrico – como, por exemplo, a regulação da indústria do gás e o uso das águas, respectivamente – recaem sobre a responsabilidade desses dois últimos órgãos; e
- inconsistência de regras contratuais importantes, tais como aspectos referentes às cláusulas de contratos de concessão e contratos iniciais entre geradoras e distribuidoras, gerando potencial conflito de interesses entre os agentes setoriais e dificulta a atuação da agência reguladora.

Como reflexo de todos esses fatores, a Aneel não dispôs de condições suficientes para definir, com a agilidade necessária, regras importantes que estimulassem a entrada de novos agentes, acrescentando novos investimentos para a ampliação da oferta de energia elétrica. Como exemplo, a demora em definir as tarifas de transmissão e o mecanismo de repasse dos custos de compra do gás natural importado atrasaram, respectivamente, o início das licitações de novas linhas de transmissão e de novos projetos de geração.

A seguir, serão enfocados três estudos de casos, a saber, a revisão das tarifas da Escelsa, a decisão de não se permitirem repasses de custos não-controláveis dos distribuidores e a decisão de intervir na gestão do MAE.

A Escelsa foi a primeira empresa de distribuição de energia elétrica a ser privatizada pelo governo federal, antes mesmo da criação da Aneel. Seu contrato de concessão definiu a primeira revisão apenas três anos após a transferência do controle, refletindo as incertezas do ambiente regulatório em 1995.<sup>26</sup> A primeira revisão ordinária do contrato de concessão da Escelsa foi marcada por críticas por conta de problemas no fornecimento de energia,

---

<sup>26</sup> Ao contrário dos contratos de concessão posteriores, o da Escelsa não especificava nenhum regime tarifário, mas apenas definia a taxa média e a estrutura dos diferentes serviços.

especialmente no Rio de Janeiro e no Ceará. Devido a esses eventos, parte da opinião pública chegou a questionar a lógica da privatização e as condições tarifárias definidas pelo governo quando da venda e, em particular, o fato de a fórmula para os consumidores finais não incluir um fator de produtividade.

Após o processo de consulta pública, a Aneel estabeleceu uma redução média de 3,4% nas tarifas da empresa e uma pequena reestruturação no valor das tarifas por classe de consumidores. No que tange aos reajustes anuais da tarifa para 1999-2001, a Aneel decidiu condicioná-los ao cumprimento de metas adicionais de qualidade e universalização.<sup>27</sup> Essa ação permitiu aos usuários compartilhar os benefícios da melhora em eficiência resultantes da privatização. Embora o contrato original não tivesse levado em consideração o aumento da produtividade, não houve oposição por parte da administração da empresa. Uma possível explicação para isso é o fato de ter havido uma uniformização contratual com as demais distribuidoras, embora nesses outros casos o 'x' inicial da fórmula IGP-M-X fosse igual a zero.

Se, nesse evento, os investidores privados não se opuseram à alteração contratual proposta pela Aneel, o mesmo não pode ser dito da sua negativa à solicitação dos distribuidores de repassar aumentos dos seus custos não-controláveis.<sup>28</sup> Em várias ocasiões, a Aneel se manifestou contrária à solicitação das concessionárias de revisões extraordinárias de tarifas, como, por exemplo, em janeiro de 2000 quando a Escelsa solicitou um aumento de 4,3%, em função da elevação dos custos de aquisição de energia e da alíquota da contribuição para financiamento da seguridade social (Cofins) decidida em janeiro de 1999. Embora reconhecesse que os custos não-controláveis haviam de fato aumentado, a Aneel decidiu que, mesmo sem a revisão de tarifa, a posição financeira e econômica da Escelsa não estava em risco. A posição do regulador inseriu-se em contexto macroeconômico no qual o Ministério da Fazenda demonstrava sua preocupação de que os reajustes tarifários pudessem se constituir em foco inflacionário e apontava a necessidade de se modificar o índice de referência utilizado nos contratos de

27 De acordo com o diretor geral da Aneel, "depois da primeira revisão tarifária, o reajuste anual nunca mais será o IGP-M pleno, sempre haverá um redutor para estimular a eficiência das concessionárias" (O Estado de São Paulo, 5 de maio de 1999).

28 Os contratos dividem as tarifas em dois componentes distintos. Um, revisto a cada ano, reflete os custos que estão sob controle direto da empresa (pessoal e administrativo); o outro, cuja revisão é decidida após uma solicitação da concessionária, inclui itens não-controláveis como compras de energia, regimes especiais (Reserva Global de Reversão – RGR, Conta de Consumo de Combustíveis – CCC), e cobranças de acesso à transmissão e à distribuição.

concessão.<sup>29</sup> Muito embora a decisão da agência estivesse pautada em interpretação de cláusula contratual que lhe permite a discricionariedade sobre o aceite do pedido de revisão extraordinária, do ponto de vista do investidor tal decisão contribuiu para aumentar o risco regulatório, tendo em vista a presunção dos empresários de que o aumento de custos não-gerenciáveis não interferiria em seu equilíbrio econômico-financeiro durante os prazos entre as revisões ordinárias.<sup>30</sup>

Em decorrência desse fato, verificou-se um processo de perda de credibilidade da agência por parte dos investidores privados, que suspeitavam da retomada das antigas práticas de utilização das tarifas para controle da inflação. Em linhas gerais, o entendimento da Aneel é fazer com que esses reajustes sejam autorizados tão-somente na mesma data dos reajustes da parcela controlável, tal como foi recentemente regulamentado pela MP 2.227 de 4 de setembro de 2001. Esta foi elaborada no âmbito dos trabalhos do Comitê de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE), que estabeleceu a criação de uma conta ‘gráfica’ na Eletrobrás, remunerada pela taxa Selic, centralizando todos os custos não-controláveis que não puderam ser concatenados (por exemplo, custo de energia de Itaipu), de forma que haja o repasse anual para consumidor final.

O terceiro evento importante se refere à decisão tomada pela Aneel, em 20 de abril de 2001, de intervir na gestão do MAE a fim de “aumentar a flexibilidade das negociações do mercado de energia elétrica, preservar a concorrência, dar suporte a investimentos para expandir a oferta e defender o interesse público”.<sup>31</sup> Desde seu estabelecimento, a operação do MAE foi prejudicada pelos interesses conflitantes do Estado como regulador e produtor e pela vaga definição do regime de exequibilidade das penalidades pelo não cumprimento de transações contratuais.

Em relação ao primeiro aspecto, o fato de os principais geradores do mercado permanecerem propriedade do Estado fez com que, na prática, o governo assumisse uma dualidade de interesses, não sinalizando claramente para os demais agentes setoriais se as empresas estatais estariam sujeitas às mesmas regras das demais. Contribuiu fortemente para isso o fato de a Aneel ter multado Furnas em US\$240 milhões por sua desobediência ao com-

---

29 O índice de preço escolhido para energia – IGP-M – é mais sensível às mudanças nos preços de atacado, em vez de às variações da taxa de câmbio porque o Índice de Preço no Atacado (IPA) representa 60% do IGP-M.

30 O CCC foi criado em 1975 para subsidiar a utilização de combustível fóssil para usinas térmicas.

31 Para mais detalhes, ver <http://www.aneel.gov.br/scripts/not/noticias.idc>.



promisso com o MAE de fornecer energia gerada na usina nuclear Angra II. O segundo aspecto está relacionado à pouca eficácia da governança do MAE, baseada na gestão compartilhada dos agentes do mercado. Nesse aspecto, o Brasil parece compartilhar muitos problemas com a Califórnia. De acordo com Besant-Jones e Tenenbaum (2001 pp. 12-8):

O mercado e a operadora do sistema devem ser genuinamente independentes no que tange ao controle e tomada de decisão dos participantes do mercado (geradoras, distribuidoras, fornecedores de varejo e atacado e consumidores finais). O sistema de controle na Califórnia assemelhava-se a uma mini-legislatura e [...] sugere quatro lições. Primeiro, a diretoria não pode ser muito grande ou ela será ineficiente como um órgão de tomada de decisão. Segundo, as regras de votação devem garantir que uma ou duas classes não possam controlar as decisões da diretoria. Terceiro, o regulador deve ser capaz de interferir e tomar uma decisão se a diretoria estiver num impasse. Quarto, representantes ou órgãos de defesa do consumidor devem ser considerados participantes no mercado.

A intervenção da Aneel pode ser vista como correta, embora provavelmente atrasada, considerando-se que em dois anos nenhuma transação foi concluída no MAE. A agência determinou três mudanças na estrutura e no funcionamento do mercado de energia:

- extinção do Comitê Executivo do MAE (Coex), sendo substituído pelo Conselho do Mercado Atacadista de Energia (Comae), com uma gestão profissional em substituição à gestão colegiada;<sup>32</sup>
- definição de garantias e penalidades para a comercialização de energia no MAE, que poderão atingir até 10% da receita da empresa; e
- a Asmae, que era um órgão independente, passa a ser regulada pela Aneel e sujeita à sua fiscalização.

## ANP

Em termos institucionais, a maior dificuldade para a afirmação da ANP no exercício de sua missão regulatória é a presença da Petrobras, agente estatal dominante em todos os segmentos da cadeia produtiva do setor de gás natural e de petróleo. Além disso, a ANP não tem governança sobre um dos

---

32 *O Comae passa a ser composto por seis profissionais que não poderão ter vínculos com os agentes do mercado e estarão sujeitos a uma quarentena após deixarem a instituição. Além disso, o ONS (Operador do Sistema Nacional) e a Asmae (Administradora de Serviços do MAE) passam a ter um representante no conselho, sem direito a voto. O Comae também terá dois representantes indicados pelos consumidores, dois pelos produtores e dois pela Aneel.*

aspectos fundamentais para o exercício eficaz da missão regulatória, qual seja, a regulação de preços e tarifas, que durante a transição atualmente em curso, continua sob o controle do Ministério da Fazenda.

Como a Lei do Petróleo previa a liberação da importação de combustíveis para agosto de 2001, a ANP enviou ao Congresso Nacional um projeto de Emenda Constitucional autorizando a cobrança de impostos sobre as importações de petróleo, imunes pela Constituição de 1988. A mudança na estrutura tributária – criação de um Imposto Único sobre Combustíveis ou a cobrança de uma alíquota extra, estadual, do IVA (a ser criado em substituição ao ICMS e ao imposto sobre importação – II), no caso dos produtos importados – se torna imprescindível para substituir a Parcela de Preço Específica, acerto de contas entre a Petrobras e o Tesouro, que obstaculiza a abertura imediata das importações, pois, caso contrário, a Petrobras teria de conviver com companhias livres de tal cobrança e, por isso, em condições de cobrar bem menos por seus produtos.

Apesar desse óbice ao seu exercício autônomo, a agência vem conseguindo cumprir sua missão de implementar um modelo competitivo para o setor de petróleo e gás natural, o que fica evidenciado pela análise de sua atuação em três eventos-chave:

- licitação de blocos para a exploração de petróleo e de gás natural;
- livre acesso ao gasoduto Bolívia-Brasil; e
- cassação de distribuidoras de combustíveis.

No que diz respeito à exploração e à produção, a ANP, cumprindo a Lei do Petróleo, anunciou, em julho de 1998, as áreas que seriam mantidas como concessão da Petrobras e aquelas que ficariam com o Poder Concedente para futuras licitações. Com isso, permaneceram com a ANP 92,9% da área total das 26 bacias sedimentares brasileiras e apenas 7,1% foram mantidas pela Petrobras.<sup>33</sup>

Um ano após a repartição das áreas de concessão, a ANP iniciou o processo de licitação daquelas que ficaram em seu poder. Nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, a entrada passou a ser objeto de concessão, precedida de licitação pelo critério de maior valor

---

33 A área total das bacias sedimentares brasileiras é de 6.436.000 km<sup>2</sup>.

ofertado pela outorga. Já foram realizadas três rodadas de licitações que ocasionaram a entrada de diversos agentes de atuação global no segmento *upstream* da indústria. Foram ofertadas 93 áreas (blocos para exploração e produção), das quais 63 foram arrematadas nas três rodadas ocorridas em junho dos anos de 1999, 2000 e 2001.

Na primeira rodada, realizada em junho de 1999, a ANP licitou 27 blocos, dos quais 12 foram arrematados em áreas marítimas e os 15 restantes não tiveram concorrentes. Já no segundo leilão, mais disputado que o anterior, dos 23 blocos ofertados somente dois deixaram de ser arrematados. No terceiro leilão, uma quantidade maior de blocos (53) foi ofertada, e 34 foram adquiridos. Na primeira licitação, a Petrobras e mais 10 companhias internacionais arremataram os 12 blocos vendidos, entre elas as integrantes dos grupos mundialmente líderes, a saber: Exxon Mobil, Royal Dutch/Shell, BP Amoco Arco, Texaco e ENI. A Petrobras arrematou o maior número de áreas, cinco no total, uma das quais, sozinha, e as outras, em parcerias. Entre as estrangeiras sobressaíram-se a italiana Agip e a hispano-argentina YPF, que arremataram quatro blocos cada uma. Por sua vez, a Texaco e a Exxon ganharam direitos em três e dois blocos, respectivamente.

Nenhuma outra empresa brasileira, com exceção da Petrobras, participou do primeiro leilão, o que em boa medida pode ser explicado pelo porte financeiro exigido no Edital. Os resultados da segunda rodada mostraram maior número e diversificação de concorrentes. Diferentemente do primeiro, no segundo leilão estiveram presentes companhias internacionais de médio porte e ainda empresas brasileiras, ausentes no leilão anterior.<sup>34</sup>

Por fim, o terceiro leilão foi marcado pela mudança de foco das Bacias de Campos e Santos para a margem equatorial brasileira e por um contexto de certa instabilidade provocada pela perspectiva de retração econômica devido à crise argentina e às medidas de racionamento de energia elétrica. Apesar

<sup>34</sup> A presença da Petrobras na segunda licitação foi também a mais intensa, ao arrematar o maior número de blocos, oito no total, dos quais cinco localizados na Bacia de Santos, sendo que a empresa será a operadora em sete desses oito blocos. No bloco restante, também localizado na Bacia de Santos, a Petrobras participa de forma consorciada com a Chevron, que é a operadora. Além da Petrobras, saíram vencedoras no leilão outras quatro empresas brasileiras: a Ipiranga, a Marítima/Rainier, a Queiroz Galvão e a Odebrecht. Em relação às estrangeiras, participaram do 2º leilão 11 companhias internacionais. Ao contrário do anterior, no segundo leilão as "gigantes do petróleo" não tiveram muita representatividade. Apenas a Shell adquiriu, sozinha, um bloco na Bacia de Campos e participou do consórcio vencedor com a Petrobras e a Petrogal para uma área de Santos. Entre as presenças estrangeiras, o destaque ficou por conta da americana Coastal, que sozinha adquiriu o direito de explorar três áreas, uma delas em terra, na Bacia do Paraná e outras, marítimas, em Camamu-Almada e Pará-Maranhão.

disso, 64% dos blocos foram arrematados e 24 dos 34 blocos tiveram a participação estrangeira.

A avaliação positiva desse primeiro evento regulatório, do qual participou a Petrobras, se justifica pelo fato de que coube à agência o levantamento, delimitação e colocação dos blocos em leilão. Em outras palavras, pode-se dizer que a ANP “criou um ativo atraente”, superando as assimetrias de informação e os custos de transação dos agentes, exemplificado pela participação expressiva nos leilões. Ao mesmo tempo, as obrigações referentes à exploração nos blocos vêm sendo monitoradas pela agência, a exemplo da advertência feita à Coastal, que não declarou para a agência sua descoberta de gás natural na Bacia do Paraná.

O segundo evento de destaque se refere à aplicação do princípio do livre acesso ao gasoduto, estabelecido pelo artigo 58 da Lei do Petróleo (Lei 9.478/97) e regulamentado pela Portaria 169/98 da ANP.<sup>35</sup> Inicialmente, a agência havia determinado à Transportadora Brasileira Gasoduto Brasil-Bolívia (TBG), controlada pela Petrobras e que opera o Gasbol, a concessão de transporte de gás natural na modalidade não-firme para a Enersil (controlada pela Enron) e para a British Gás do Brasil (BG), dos volumes de, respectivamente, 1 milhão de m<sup>3</sup>/diários (entre abril de 2001 a agosto de 2001) e 800 mil-1 milhão de m<sup>3</sup>/diários (setembro de 2001 a dezembro de 2003). A intervenção da agência foi motivada por solicitação dos contratantes à TBG, que alegaram dificuldades para o fechamento das negociações. No caso da Enron, em decisão da ANP em 14 de dezembro de 2000, tratou-se de um aditivo ao contrato, assinado entre as empresas em 21 de setembro de 2000, em razão da solicitação de maior quantidade de pontos de entrega (originalmente era apenas um). No caso da BG, em decisão da ANP de 26 de janeiro de 2001, esta empresa pedia igualdade de tratamento dado à Enron.

Em 16 de abril de 2001, em decisão muito importante para a viabilização de um mercado competitivo para o gás natural, a ANP determinou à Petrobras que conceda à British Gás o direito de transporte de gás natural da Bolívia para o Estado de São Paulo, na modalidade firme de curto prazo, sendo 700 mil de m<sup>3</sup>/diários entre abril e agosto de 2001 e 2,1 milhões de m<sup>3</sup>/diários entre setembro de 2001 e dezembro de 2002. O prazo concedido para o livre acesso da BG ao Gasbol foi inferior ao pedido feito pela empresa, que solicitou o transporte de 2,1 milhões de setembro a dezembro de 2003. A

---

35 Essa portaria foi revogada em 16 de abril de 2001 e está sendo revisada pela ANP, a partir de processo de consulta pública.

ANP entendeu que, a partir dessa data, a prestação do serviço deverá observar a modalidade não-firme, em que as interrupções, quando necessárias, deverão ser a ela previamente submetidas.

O livre acesso aos gasodutos é um dos aspectos-chave para a promoção da concorrência no mercado de gás natural por reduzir as barreiras à entrada de concorrentes, ao diminuir as necessidades de investimentos do possível entrante. Por essa razão, a decisão da ANP foi bastante acertada pois, conforme a própria fundamentação de sua decisão, a ANP conclui que a TBG estava obstaculizando o compartilhamento de sua infra-estrutura.<sup>36</sup> Segundo o parecer da ANP, a TBG modificou a evolução original da capacidade máxima do gasoduto visando atender apenas os contratos firmes assinados com seu carregador controlado (a Petrobras), sem considerar a oferta de capacidade a outros interessados, implicando a inexistência de capacidade disponível.

Com relação à tarifa a ser praticada no contrato de transporte firme da BG com a TBG, o parecer da ANP manteve o mesmo critério adotado nas resoluções dos conflitos de transporte não-firme envolvendo a Enron, que introduziram o fator de distância na definição dos valores entre o ponto de recepção do gás e os pontos de entrega.

Em que pese o acerto da decisão da agência, essa medida não deverá ser suficiente para garantir o *design* de um mercado competitivo para o gás natural no Brasil.<sup>37</sup> A conduta da Petrobras somente poderá ser equacionada com o estabelecimento do *unbundling*, com o segmento do transporte se tornando neutro em relação aos demais segmentos do setor, para que não haja conflito de interesses e exercício abusivo de poder de mercado por parte da Petrobras.<sup>38</sup> Nesse sentido, diferentemente do caso da Anatel, a ANP carece da possibilidade de instruir processos para o julgamento de processos

---

36 De acordo com o parecer da Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural, da ANP, “analisando o comportamento da TBG ao longo do tempo, no que se refere à aplicação do princípio do livre acesso, pode-se verificar que a empresa sempre se posicionou de forma a dificultar o acesso de terceiros às suas instalações de transporte, seja criando barreiras à entrada de novos agentes no suprimento de gás natural ao mercado brasileiro ou protelando negociações e decisões”. Para maiores informações, ver <http://www.anp.gov.br/gasnatural.htm>.

37 A ANP tomou outras iniciativas referentes à constituição de um mercado competitivo para o gás natural, mas suas decisões tiveram que ser submetidas ao Comitê de Gestão da Crise de Energia, conforme será analisado mais a seguir.

38 Nas palavras do próprio parecer da ANP, “para implementar de fato o princípio do livre acesso a gasodutos, de forma a viabilizar a introdução da competição na oferta do gás natural, é imprescindível que haja o estabelecimento de algum tipo de limitação da participação acionária de carregadores no capital votante de transportadores”.

anticompetitivos, e do fato de o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade) não ter se manifestado até o momento sobre a questão.

Além disso, a ANP se ressentia de não deter o controle regulatório sobre as atividades de distribuição e comercialização do gás natural, cujas explorações são de titularidade dos estados, conforme art. 25 § 2º da Constituição, e cujos serviços são operados sob o regime de monopólio nas respectivas áreas de concessão.

Assim, o maior desafio reside no desenho de um modelo regulatório adequado para o setor. A exploração do gás natural nacional é tecnicamente associada ao petróleo, e esse insumo sempre foi tratado como um subproduto pela Petrobras, empresa que exercia o monopólio de exploração e transporte. Mesmo a lei que flexibilizou o monopólio, em 1997, não alterou essa situação pois o gás continuou a ser tratado como derivado do petróleo e, na prática, a Petrobras continua detendo o monopólio de exploração e transporte, enquanto, como visto, as redes de distribuição representam monopólios regionais de titularidade dos governos estaduais.

Por fim, é analisada a possibilidade de que a decisão de aumentar para 750 mil litros a capacidade mínima de armazenagem de posse direta das empresas de distribuição de combustível no atacado possa ter reduzido a concorrência por ter levantado uma barreira à entrada e à saída. A ANP defendeu seu decreto argumentando que o número excessivo de participantes do mercado – 409 em 1997, dos quais a maioria agia como intermediários – impossibilitou a exploração de economias de escala e induziu-os a aumentar as margens financeiras através da adulteração de combustível e sonegação de impostos. Como resultado do decreto e de um monitoramento mais eficiente, o número de agentes caiu para 202, dos quais 194 têm fatias de mercado de 0,1% cada.<sup>39</sup> Nesse sentido, os possíveis efeitos negativos sobre a concorrência foram mais do que compensados pela redução do risco de os consumidores serem ameaçados por comportamentos oportunistas e concorrência predatória.

## **Comitê de Gestão da Crise de Energia**

Os eventos que envolveram o primeiro caso de decisão conjunta entre a ANP e a Aneel inserem-se no contexto de uma crise energética de graves propor-

---

<sup>39</sup> Ao final de 2000, a ANP havia retirado a licença de oito distribuidores de combustíveis, enquanto 75 ainda não haviam cumprido os novos requisitos.

ções, que, em junho de 2001, gerou a adoção de programa emergencial de retenção do consumo de energia elétrica no Brasil.<sup>40</sup> Embora uma discussão sobre as origens da crise vá muito além dos objetivos deste artigo,<sup>41</sup> seu surgimento mostrou problemas de coordenação institucional entre os órgãos responsáveis pela área energética, em especial aqueles da área de energia elétrica e gás natural.

A lei de 1997 considerou a criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) para aconselhar o presidente do Brasil na formulação de uma política nacional de energia. A Lei, no entanto, não previu qualquer papel para a Aneel ou a ANP e, de qualquer maneira, o CNPE só se tornou operacional em junho de 2000.<sup>42</sup> Embora o aumento da concorrência na geração de energia dependa muito da maior utilização de gás, a falta de mecanismos claros de coordenação dificultou muito mais o cumprimento dessa meta. Decisões sobre pelo menos dois itens principais – como ajustar o preço do gás importado (pela ANP) e como definir o valor máximo do repasse dos seus custos para a tarifa final cobrada dos consumidores (pela Aneel) – foram adiadas. Acrescentada às ineficiências causadas pelo poder de mercado da Petrobras, essa indefinição criou estrangulamentos na oferta que paralisaram novos investimentos em usinas movidas a gás natural.

Em maio de 2001, com a piora da crise energética, foi estabelecido o Comitê de Gestão da Crise de Energia (GCE), presidido pelo Ministro Pedro Parente, Chefe da Casa Civil da Presidência da República.<sup>43</sup> Como mostrado

40 Durante no mínimo seis meses, pequenos usuários comerciais e industriais terão de reduzir seu consumo em 20%. Grandes consumidores terão de reduzir seu consumo em 15-25% (10% nas áreas rurais), dependendo muito da utilização e do valor agregado que eles geram e da energia que consomem. Todos estão sujeitos a tarifas de energia substancialmente mais altas e a cortes seletivos de energia se não atingirem as metas.

41 Estas incluíram taxas de crescimento de consumo muito acima da expansão da oferta, menor incidência de chuva nos meses de verão (janeiro-abril), incerteza quanto ao progresso do processo de privatização e a disponibilidade dos participantes privados para investir na nova capacidade de geração, enquanto a estrutura regulatória não estivesse clara [Pires et al. (2001)]. À medida que o risco de blecautes aumentou de forma drástica no cinturão industrial do Brasil (Sudeste) e em outras regiões (Centro-Oeste e Nordeste), o governo decidiu implementar um programa de racionamento.

42 O CNPE consiste de sete ministros, um representante dos Estados e do Distrito Federal, um especialista em política energética e um professor universitário. Seus objetivos são: proteger os consumidores e o meio ambiente, promover a conservação de energia, novos investimentos e concorrência, otimizar o mix de energia entre os diferentes combustíveis e fixar a orientação para programas específicos como aqueles sobre gás, carvão, energia nuclear, álcool e outras biomassas.

43 O GCE representou um processo crescente de intervenção presidencial para dar uma resposta rápida e contundente à crise de energia. Enquanto em 18/04/2001 o governo havia criado uma Comissão de Gerenciamento da Racionalização da Oferta e do Consumo de Energia Elétrica (CGRE), cuja presidência competia ao CNPE (na figura do ministro de Minas e Energia), tal conselho foi substituído pelo GCE em 15/05/2001. Concomitantemente, o governo estabeleceu uma comissão, presidida pelo diretor geral da Agência Nacional de Águas (ANA), para apurar as responsabilidades pela atual crise de energia elétrica.

pelo alto número de resoluções aprovadas (62 até 31 de outubro de 2001), o GCE provou ser muito eficiente na adoção de medidas emergenciais para reduzir o consumo e aumentar a oferta – e atraiu comentários positivos da imprensa especializada.<sup>44</sup> Por incluir um grande número de ministérios, departamentos e órgãos governamentais, no entanto, o GCE assumiu efetivamente a maioria das responsabilidades estatutárias da Aneel, como a definição do preço à vista no MAE, a comercialização de excedentes e a fixação dos objetivos para reduzir o consumo e, no que diz respeito à ANP, aquelas referentes ao gás natural voltado para as usinas incluídas no Programa Prioritário de Termelétricidade (PPT).<sup>45</sup>

Uma das decisões que mais se beneficiaram do ganho de coordenação institucional inaugurado pelo GCE foi a adotada em 5 de junho de 2001, que estabeleceu as condições de preço de gás natural para as termelétricas do PPT, viabilizando a remoção do potencial risco de descasamento cambial enfrentado pelos geradores térmicos e permitindo-lhes obter uma taxa de retorno estável para os investimentos em expansão da oferta de energia elétrica usando gás natural, pois, conforme analisado anteriormente, 80% do insumo a ser utilizado serão importados da Bolívia, e é por isso influenciado pela variação cambial. Segundo a portaria, o insumo passará a ter um preço fixo em reais pelo período de 12 meses.<sup>46</sup>

A versão final da portaria interministerial da Fazenda e de Minas e Energia incorporou sugestão da ANP para alterar a versão original. Nesta, a Petrobras continuava a estabelecer uma tarifa dolarizada para o transporte do gás importado da Bolívia em todo o território nacional, não eram estabelecidas claramente as condições de troca do supridor de gás natural e havia exclusividade para a Petrobras para aplicação da cláusula de compensação dólar/real do gás importado.

44 A inércia versus a eficiência da Câmara de Gestão, Valor Econômico, 12 de junho de 2001.

45 O PPT oferece incentivos para aqueles fomentadores de usinas de energia capazes de iniciar a geração antes do final do primeiro semestre de 2003. O governo, através da Petrobras, irá definir tetos de preço para contratos de oferta de combustível de 15 anos, de modo a tranquilizar os investidores preocupados com as flutuações dos preços do gás.

46 A fim de evitar perdas ou ganhos financeiros para o supridor, a diferença entre o preço pago à companhia exploradora e o preço pago pela empresa geradora será acumulada e capitalizada ao longo dos 12 meses, pela taxa Selic, tanto no caso de depreciação como na hipótese de apreciação do real. No final do período, os movimentos da taxa de câmbio (apreciação ou depreciação do real) serão repassados ao longo da cadeia para distribuidores e consumidores. Com esse mecanismo, o preço da energia gerada tanto pode aumentar como diminuir de um ano para outro – dependendo da depreciação ou apreciação da moeda. Segundo dados do MF/MME, o efeito total de uma apreciação ou depreciação de 10% na taxa de câmbio seria um aumento da ordem de 0,22% na tarifa final de energia elétrica.



A ANP argumentou que a medida geraria barreiras à entrada, no segmento, de gás natural, pois espera-se a entrada de outros supridores, e introduziu algumas modificações importantes, entre as quais:

- a conta-gás é válida para qualquer supridor;
- qualquer negociação no preço de suprimento na Bolívia irá se refletir no preço do gás cobrado no Brasil e não poderá ser absorvida pela Petrobras; e
- foi estabelecido um contrato de fornecimento de 12 anos entre a Petrobras e as distribuidoras de gás natural (que os repassam aos geradores térmicos do PPT), com cláusula de renegociação a cada três anos, podendo, inclusive, haver troca de supridor.

Por fim, no dia 13 de junho de 2001, a ANP vetou pedido da Petrobras de ampliar em 10 milhões de m<sup>3</sup>/diários o transporte de gás pelo gasoduto Bolívia-Brasil. A decisão foi tomada em reunião da Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE) determinando que será promovida licitação para que todas as empresas do setor possam concorrer ao direito de transportar essa quantidade adicional de gás. A Petrobras terá direito de participar do concurso, mas, se ganhar, só poderá transportar 40% dos 10 milhões m<sup>3</sup>/diários. A decisão foi bastante acertada e fortalece a idéia de que soluções de curto prazo são necessárias para superar a crise atual.

## 5. Conclusões e Implicações da Política

Neste artigo, foi analisado o desempenho das agências reguladoras brasileiras de um ponto de vista institucional. É importante destacar que – com a exceção possível da modelagem de equilíbrio geral computável – não há um método direto para a quantificação do impacto da intervenção regulatória. Por outro lado, a análise dos mercados financeiros possibilita medir indiretamente a percepção do risco regulatório de duas maneiras diferentes: primeiro, pela análise do risco específico da empresa, i.e., aquela parte do risco no investimento que não pode ser eliminada pela diversificação de portfolios e que mede o custo de oportunidade do acionista em uma dada empresa [Alexander *et al.* (1996)]; segundo, pela comparação dos retornos obtidos pelos acionistas de empresas reguladas com aqueles verificados no mercado acionário em geral, para testar a hipótese de que o marco regulatório mostra sintomas de captura por grupos especiais de interesse [Dnes e Seaton (1999)]. Ambas as possibilidades estão abertas à pesquisa futura.

Analisando sob a ótica do contexto internacional, pode-se concluir que *o Brasil apresenta desempenho similar aos pares bem-sucedidos, tais como Reino Unido, Itália e, em menor sentido, a Argentina, na implementação das reformas de seus setores de infra-estrutura*. Indicadores como preço, quantidade e qualidade de serviços, bem como resultados financeiros e eficiência produtiva, mostram melhorias para todos os participantes.<sup>47</sup> Na Tabela 6 são sintetizadas as experiências regulatórias do Brasil e de três outros países: o Reino Unido, por ser um pioneiro nesse domínio, a Argentina, por ser um vizinho cujo registro os legisladores brasileiros estudaram

TABELA 6

### Uma Visão Resumida para Avaliar as Agências de Regulamentação em Países Selecionados

	ARGENTINA	BRASIL	ITÁLIA	REINO UNIDO
Dotação institucional e <i>design</i> regulatório	Embora os políticos tenham aberto mão amplamente do controle sobre a política macroeconômica através da adoção da junta diretiva, eles mantiveram poderes discricionários na regulamentação das empresas de serviços públicos	Efeito neutro, embora o Judiciário possa ter um impacto negativo sobre o desempenho das agências	Forte resistência pelo Parlamento e o Judiciário à instituição de autoridades independentes	Favorável, embora a escolha de reguladores individuais, e não de um colegiado, tenha sido criticada
Controle regulatório	Alto grau de especificidade do arranjo contratual fez a regulamentação individualizada e politizada	Em geral, as agências se sujeitaram ao espírito das respectivas leis da indústria; desenvolvimento irregular dos devidos procedimentos do processo; o debate sobre como melhorar a responsabilidade ainda está no início; falta de coordenação entre reguladores de energia elétrica e petróleo/gás	O regulador de mídia tem responsabilidades duplas pelas telecomunicações e televisão, e sua estrutura pesada resulta na politização das decisões; seus procedimentos são muito obscuros, embora os da agência de gás e energia elétrica sejam muito transparentes	Arbítrio excessivo não estimulou consistência entre reguladores e a adesão a princípios comuns na avaliação das principais questões; a Comissão de Monopólios e Fusões reforçou o arbítrio do regulador em vez de limitá-lo
Incentivos regulatórios	As condições muito generosas permitidas em alguns casos (telecomunicações e água em particular) estão dificultando a abertura de mercados; o risco de ruptura de contratos assinados supera os benefícios possíveis; o mercado atacadista de energia é altamente competitivo	A concorrência foi introduzida no grau mais alto possível nas telecomunicações, enquanto os custos das vendas atrasadas das geradoras estão se mostrando consideráveis	Em energia elétrica e gás, a diluição muito limitada da propriedade do Estado nos titulares integrados está atrasando a introdução da concorrência; alguma concorrência assimétrica nas telecomunicações, embora o titular privatizado ainda detenha mais de 90% do mercado	Atingir o alto grau atual de concorrência demandou adaptações contínuas (e.g., revisão de duopólio nas telecomunicações, divisão da British Gas

Fontes: Abdala (2000) e Spiller (1999) para Argentina; este artigo para o Brasil; Abate e Cló (2000), Pontarollo e Oglietti (2000) e Ranci (2000) para Itália; Dornah e Pollitt (2001) e Helm (2000) para Reino Unido.

47 Ver dados em <http://www.bndes.gov.br/pndnew/palestra/priv2002.exe>. No entanto, uma qualificação importante é que a concorrência nos serviços de telefonia fixa ainda é mínima, porque as “empresas espelho” acharam difícil desafiar os titulares.

atentamente, e a Itália, por ser outro país em que os setores de serviços públicos foram alvos de reformas na segunda metade dos anos 1990.

Três implicações resultam da experiência internacional. Primeiro, que o sucesso das agências no ganho de autonomia e respeito do governo, das empresas reguladas e dos consumidores fortalece o ambiente regulatório. Segundo, que esse processo é demorado e que os efeitos de se aprender na prática são consideráveis. Terceiro, que, como sugerem Levy e Spiller (1994), a constituição de marcos regulatórios estáveis e previamente definidos é essencial para a viabilização de investimentos de longo prazo.

Por outro lado, a partir do estudo dos dez eventos selecionados com que estiveram envolvidas as agências reguladoras brasileiras, é possível identificar quatro problemas principais:

- coordenação insuficiente entre as diferentes agências;
- indefinição de suas respectivas competências;
- falta de eficácia das decisões das agências; e
- inadequações nos contratos e regras.

Primeiro, há *escassez de coordenação entre órgãos reguladores*. A falta de coordenação entre as autoridades energéticas inibiu o investimento do setor privado e, no momento em que este artigo é redigido, o país vem buscando superar uma grave crise de energia. Embora o estabelecimento do GCE tenha permitido a rápida resolução de algumas medidas urgentes, isso representa uma forma imperfeita de intervenção. Em longo prazo, a intensificação da coerência e da credibilidade regulatórias requer a devolução dos poderes de tomada de decisão às respectivas agências reguladoras, a consolidação das fontes decisórias e a obtenção de maior coordenação institucional, em especial nas áreas energética, gás natural e águas.<sup>48</sup> Na verdade, como observado em outro artigo, mesmo no caso de ferrovias, a consolidação dos órgãos reguladores existentes em uma nova agência independente, cujo mandato possa ser estendido a outras indústrias de

---

48 Embora aventado por alguns especialistas, a abrangência e a especialização da atuação da ANP e da Aneel desaconselhariam a alternativa de sua fusão. Mesmo que houvesse economias de escala, é provável que deseconomias de especialização sejam maiores. Por outro lado, a experiência durante a crise mostra que a existência de ganhos de coordenação institucional entre a Aneel e a ANP podem ser obtidos a partir do tratamento conjunto de questões regulatórias envolvendo os setores de energia elétrica e gás natural.

transporte é um imperativo, dadas a interação e a sinergia das políticas envolvidas entre os diversos segmentos [Escache *et al.* (2001)].

Segundo, a necessidade de *definir melhor as competências de cada agência*, embora mais evidente no setor de energia, também fica clara quando observamos o debate pendente sobre a definição da autoridade regulatória nos diferentes segmentos de telecomunicações, mídia e entretenimento. À medida que as tecnologias e estratégias corporativas convergem, o Brasil não só precisa de um tipo de ponto focal para negociar com os investidores industriais e financeiros, como de ter uma autoridade com capacidade para exercer a atividade antitruste nesses diferentes segmentos. Esse órgão pode ser a Anatel, e benefícios claros em termos de transparência e responsabilidade podem ser obtidos com a remoção do direito de concessão de licenças do Congresso.

Em terceiro está a questão do *status legal das deliberações das agências*, que hoje podem ser discutidas por qualquer juiz [Araújo e Pires (2000)]. É necessária uma emenda constitucional, de modo que as decisões dos órgãos de regulamentação possam ser consideradas equivalentes às decisões de um tribunal de primeira instância. É imperativo disciplinar os incentivos que as partes têm atualmente para solicitar que o Judiciário intervenha e atrase as decisões comerciais.

Por fim, esbarra-se na *inadequada formulação de contratos e regras*. Esse problema pode ser observado no caso da imprecisão contratual quanto às regras de repasse dos custos não-gerenciáveis das distribuidoras de energia elétrica para as tarifas dos consumidores finais ou mesmo na ausência de penalidades, responsabilidades e problemas de governança no MAE, que adiaram indefinidamente o funcionamento desse mecanismo estratégico para o funcionamento do novo modelo elétrico. Da mesma forma, o fato de os contratos iniciais entre geradores e distribuidoras de energia elétrica terem dado margem a controvérsias de interpretação, em particular aquelas referentes aos efeitos do racionamento, contribui, entre outros aspectos, para aguçar a crise vivida pelo setor.

A experiência brasileira comprova a importância de uma abordagem política e institucional ao estudo das reformas econômicas. Assim como enfrentado pelos países que vêm implementando reformas nos setores de infra-estrutura, o Brasil permanece em busca da superação do desafio de aperfeiçoar suas formas de governança e incentivos regulatórios para atrair novos investimentos privados a fim de garantir as necessidades de crescimento econômico do País.

## Referências Bibliográficas

- ABATE, Antonio e CLÔ, Alberto. La regolazione elettrica in Italia, alcune prime valutazioni. *L'Industria*, v. 21, n. 4, 2000.
- ABDALA, Manuel. Una agenda para mejorar la regulación y competencia en sectores privatizados. LECG, *Expe-Outlook*, n. 54, 1999.
- \_\_\_\_\_. Institutional roots of post-privatization regulatory outcomes. *Telecom Development*, v. 24, n. 8/9, 2000.
- ABRANCHES, Sérgio. Privatização, mudança estrutural e regulamentação: uma avaliação do programa de privatização no Brasil. In: VELLOSO, J. (org). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999.
- ALEXANDER, Ian, MAYER, Colin e WEEDS, Helen. Regulatory structure and risk and infrastructure firms: an international comparison. The World Bank, 1996 (Policy Research Working Paper 1698).
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. *Dados*, v. 42, n. 3.
- ARAÚJO, C. Helena e PIRES, José Claudio L. Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, set.-out. 2000.
- ARTANA, Daniel, NAVAJAS, Fernando e URBIZTONDO, Santiago. Regulation and contractual adaptation in public utilities: the case of Argentina. Inter-American Development Bank, IFM –115, 1998.
- BESANT-JONES, John E. e TENENBAUM, Bernard W. The California experience with power sector reform: lessons for developing countries. The World Bank, Energy and Mining Sector Board, Apr. 2001.
- CARDOSO, Fernando Henrique. As razões do presidente. Entrevista com Roberto Pompeu de Toledo, *Veja*, 10 de setembro de 1997.
- CHANG, Ha-Joon. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state. *Cambridge Journal of Economics*, no prelo.
- DNES, Anthony e SEATON, Jonathan. The regulation of electricity: results from an event study *Applied Economics*, v. 31, n. 5, 1999.

- DOMAH, Preetum e POLLITT, Michael. The restructuring and privatisation of the electricity distribution and supply businesses in England. *Fiscal Studies*, v. 22, n. 1, 2001.
- ESTACHE, Antonio e MARTIMORT, David. Transaction Costs, Politics, Regulatory Institutions, and Regulatory Outcomes. In MANZETTI, Luigi e RIENNER, Lynne (eds.) *Regulatory policy in Latin America: post-privatization realities*, 2000.
- \_\_\_\_\_. GOLDSTEIN, Andrea e PITMANN, Russell. Privatization and regulatory reform in Brazil: the case of freight railways. *Journal of International Competition and Trade*, no prelo.
- FGV. Private participation in infrastructure projects and determinants of observed contractual arrangements: the case of Brazil. Inter-American Development Bank, 2001 (Working Papers 413).
- GALAL, Ahmed JONES, Leroy, TANDON, Pankay e VOGELSANG, Ingo. *Welfare consequences of selling public enterprises* Oxford University Press, 1994.
- Global Competition Review (2000), *Rating The Regulators*, disponível on-line em [http://www.global-competition.com/rating/rtnng\\_fs.htm](http://www.global-competition.com/rating/rtnng_fs.htm).
- GOLDSTEIN, Andrea. The Brazilian privatization in international perspective: the rocky path from state capitalism to regulatory capitalism. *Industrial and Corporate Change*, v. 8, n. 4, 1999.
- GOLDSTEIN, Judith. *Ideas, interests, and American trade policy*. Cornell University Press, 1993.
- HELM, Dieter. *Making Britain more competitive: a critique of competition and regulatory policy*. Royal Bank of Scotland/Scottish Economic Society lecture, November 6, 2000.
- HERRERA, Alejandra. Contribución al debate: reflexiones sobre el sector de telecomunicaciones. Apresentado no seminário Camino a la Competitividad: el Nivel Meso y Microeconómico, Cepal/IADB, 2001;
- INSTITUTO NOVA CIDADANIA. Comentários sobre o anteprojeto de criação da agência de defesa da concorrência, 2001, mimeo.
- KAY, John. Get back on the rails. *Financial Times*, June 27, 2001.
- KINGSTONE, Peter. *Crafting coalitions for reform*, Penn State Press, 1999.

- LEVY, Brian e SPILLER, Pablo. The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 10, n. 2, 1994.
- MCDONOUGH, Peter. *Power and ideology in Brazil*. Princeton University Press, 1981.
- MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. *Restruturação do setor elétrico brasileiro*, 1997.
- MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. Apresentado na Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Tübingen, September 22-24, 2000.
- NOLL, Roger. Economic perspectives on the politics of regulation. In SCHMALENSEE, R. e WILLING, R. (eds.). *Handbook of industrial organization*, v. II, Elsevier, 1989.
- OLIVEIRA, Gesner. Novidades no controle de fusões. *Folha de São Paulo*, 4 de novembro de 2000.
- PINHEIRO, Armando C. O judiciário e a economia: evidência empírica para o caso brasileiro. In PINHEIRO, Armando C. (ed.). *Judiciário e economia no Brasil*. Sumaré, 2000.
- \_\_\_\_\_. O judiciário e a economia na visão dos magistrados Apresentado no seminário Reforma do Judiciário, Idesp, 27 de abril de 2001.
- PIRES, José Claudio L. A reestruturação do setor de telecomunicações no Brasil. *Revista do BNDES*, n. 11, junho de 1999a.
- PIRES, José Claudio L. Capacity, efficiency and contemporary regulatory approaches in the Brazilian energy sector: the experiences of Aneel and ANP. *Ensaio BNDES*, n. 11, dezembro de 1999b.
- \_\_\_\_\_, GIAMBIAGI, Fábio e GOSTKORZEWICZ, Joana. O cenário macroeconômico e as condições de oferta de energia elétrica no Brasil. BNDES, 2001 (Texto para Discussão 85).
- \_\_\_\_\_, e PICCININI, Maurício S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, Maurício Mesquita (eds.), *A economia brasileira nos anos 90*, BNDES, 1999.
- PITTMAN, Russell. Proposed changes in Brazil's antitrust law. *Boletín Latinoamericano de Competencia*, n. 12, 2001.

- PONTAROLLO, Enzo and OGLIETTI, Andrea. La performance dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni: un primo esame. *L'Industria*, v. 21, n. 4, 2000.
- RANCI, Pippo. Un contributo per valutare l'autorità per l'energia elettrica e il gas. *L'Industria*, v. 21, n. 4, 2000.
- SALGADO, Lúcia H. A Petrobras não está acima da lei. *Gazeta Mercantil*, 24 de abril de 2001.
- SMITH, Warrick. Utility regulators: the independence debate. The World Bank, Public Policy for the Private Sector, *Viewpoint*, n. 127, 1997a.
- \_\_\_\_\_. Utility regulators: roles and responsibilities. The World Bank, Public Policy for the Private Sector, *Viewpoint*, n. 128, 1997b.
- \_\_\_\_\_. Utility regulators: decision-making structures, resources, and start-up strategy. The World Bank, Public Policy for the Private Sector, *Viewpoint*, n. 129, 1997c.
- SPILLER, Pablo. Institutions and regulatory commitment in utilities' privatization. *Industrial and Corporate Change*, v. 2, n. 3, 1993.
- \_\_\_\_\_. La regulación de los servicios públicos en la Argentina: una propuesta de reforma institucional. Fundación Gobierno y Sociedad, *Cuaderno*, n. 3, 1999.
- WERNECK, Rogério L. F. Tarifação de energia elétrica e perspectiva de excesso de demanda. Departamento de Economia, PUC-RJ, 2000 (Texto para discussão, 440).
- WILLIAMSON, John (ed.). *The political economy of policy reform*. Institute for International Economics, 1994.